

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kasvin-
terveyden suojelemisesta annetun lain muutta-
misesta**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta (HE 104/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pirjo Tomperi ja erityisasiantuntija Tuula Mäki-Valkama, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Pekka Lämsineva
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Anne Kumpula.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinterveyden suojelemisesta annettua lakia. Esityksen mukaan kasvintuhoojien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmää muutettaisiin siten, että torjuntapäätöksen mukaisesta kasvintuhoojien hävittämisestä johtuvia kustannuksia voitaisiin hakemuksesta korvata toimijalle valtion varoista osaksi tai kokonaan, jos kasvintuotannolle aiheutuneet vahingot olisivat poikkeuksellisen suuret.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan, perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Hallitus katsoo, että lain muutos voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elintarviketurvallisuusvirasto voi lakiehdotuksen 30 §:n mukaan päättää, että kasvintuhoojan hävittämiseksi annetun lain 11 §:ssä tarkoitetun torjuntapäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuneet välittömät ja välttämättömät kustannukset korvataan toimijalle valtion varoista kokonaan tai osittain, jos kasvintuotannolle aiheutuneet vahingot ovat poikkeuksellisen suuret. Voimassa olevan kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain 30 §:n perusteella Suomessa ennen esiintymättömien kasvintuhoojien (hävitettävät kasvintuhoojat) hävittämiseksi annetun torjuntapäätöksen viljelijälle aiheuttamat kustannukset ja vahingot korvataan valtion varoista. Lisäksi nykyisin voidaan osittain korvata sellaisten Suomessa esiintyvien kasvintuhoojien, jotka aiheuttavat välitöntä tai välillistä vahinkoa mutta joita ei voida hävittää (torjuttavat kasvintuhoojat), torjumiseksi ja leviämisen estämiseksi annetun torjuntapäätöksen viljelijälle aiheuttamat kustannukset ja vahingot.

Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että toimijalla ei enää jatkossa ole hävitettävien kasvintuhoojien osalta subjektiivista oikeutta saada korvausta torjuntapäätöksen edellyttämistä kustannuksista ja vahingoista, vaan taloudelliset menetykset kuuluisivat lähtökohtaisesti toimijan normaalin liiketoimintariskin piiriin. Valtion korvausvastuu rajataan poikkeuksellisiin tilanteisiin, ja se koskee vain torjuntapäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia. Torjuttavien kasvintuhoojien osalta torjuntakustannukset jäävät jatkossa kaikissa tapauksissa toimijoiden vastattaviksi.¹

Lain 11 §:ssä säännelty viranomaisen asettama torjuntapäätös merkitsee toimijalle omaisuuden käytön rajoitusta, ja se aiheuttaa toimijalle kustannuksia. Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei kuitenkaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rin-

nastu pakkolunastukseen. Sitä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Torjuntapäätös merkitsee myös perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoitusta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei valiokunnan käytännön valossa johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitetäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3).

Torjuntapäätös annetaan tilanteessa, jossa on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin kasvintuhoojien torjumiseksi tai niiden leviämisen estämiseksi. Torjuntapäätöksen taustalla on kasvinterveyden turvaaminen, joka palautuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn väestön terveyden ylläpitämisvelvoitteeseen ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Torjuntapäätöksen antamiselle on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Korvausjärjestelmän muutoksen tarkoituksena on puolestaan kannustaa toimijoita kasvintuhoojien ennaltaehkäisemiseen, ja sillä on myös yhteys lakiehdotuksen 8 a §:n toimijoiden huolellisuusvelvoitetta koskevaan säännökseen. Näin ollen myös korvausjärjestelmän muutoksella on läheinen liityntä väestön terveyden ja terveellisen ympäristön turvaamiseen. Lisäksi torjuntapäätöksessä ei ole kysymys pelkästään yleisen edun vuoksi tehtävästä toimenpiteestä, vaan kasvintuhoojien torjunta ja leviämisen estäminen koituu viime kädessä yleensä myös toimijan omaksi eduksi pienentämällä kasvintuhoojien haitallisia vaikutuksia omaisuuden arvoon ja käyttöön sekä elinkeinonharjoittamiseen. Valiokunnan mielestä perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä ei voida tällaisessa ta-

¹ Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tämä perusteluissa esitetty jaottelu ei käy täysin yksiselitteisesti ilmi lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin muotoilusta.

pauksessa johtaa julkiselle vallalle velvoitetta korvata torjuntapäätökseen liittyviä kasvintuhoojien torjumisesta aiheutuvia kustannuksia, vaan niiden voidaan katsoa kuuluvan alan toimijoiden normaaliin yritysrisikkiin. Toimijoilla on myös mahdollisuus etukäteen pyrkiä minimoimaan mahdollisesta torjuntapäätöksestä aiheutuvia taloudellisia vahinkoja esimerkiksi vakuutusjärjestelyin. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä siitä, että voimassa olevan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 56/2002 vp) säädetyn kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain mukaan torjuttavien kasvintuhoojien osalta korvaussäätely perustuu jo nykyisin harkinnanvaraisuuteen ilman subjektiivista oikeutta korvaukseen.

Ehdotettu korvausjärjestelmän muutos ei edellä mainitun perusteella kaiken kaikkiaan muodostu perustuslain 15 tai 18 §:n kannalta ongelmalliseksi. Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on sinänsä perusteltua, että torjuntapäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuneet kustannukset voidaan korvata toimijalle osittain tai kokonaan, jos vahingot ovat poikkeuksellisen suuria. Säätely jää tältä osin kuitenkin perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta melko väljäksi. Esityksen perustelujen mukaan poikkeuksellisen vahingon käsitteeseen sisältyisivät kaikki seikat, joihin toimija ei ole voinut vaikuttaa ja jotka eivät ole toimijan hallittavissa. Korvaaminen voisi olla perusteltua, jos hävittämisestä aiheutuvilla vahingoilla olisi vahingonkärsijän elinkeinolle kohtuuttoman suuri merkitys. Korvausta ei sen sijaan maksettaisi, jos kasvintuhoojan leviäminen olisi ollut toimijan kohtuulli-

sin toimenpitein estettävissä tai jos aiheutuneet vahingot olisivat vähäisiä (ks. HE 104/2012 vp, s. 20—21). Ehdotuksen 30 §:n 1 momenttia on valiokunnan mielestä syytä täsmentää esimerkiksi perusteluissa mainituilla poikkeuksellisuutta arvioitaessa huomioon otettavilla seikoilla. Tällainen täsmentäminen on tarpeen myös sen vuoksi, että pykälän 2 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja vahinkojen arvioinnista ja laskennasta. Ilman mainitunkaltaista täsmennystä sääntely jättää asetuksenantovaltuuden perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa tarpeettoman avoimeksi (vrt. PeVL 56/2002 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen seikkaan, että kasvintuhoojien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ei ilmeisesti tällä hetkellä ole olemassa markkinaehtoisia vakuutusjärjestelyjä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan onkin tämän vuoksi syytä pohtia, onko tällaisten markkinoiden syntymiselle syytä varata lisää aikaa esimerkiksi lain voimaantuloa lykkäämällä, korvausjärjestelmää koskevalla siirtymäsäännöksellä tai muulla tavalla, joka turvaisi toimijoiden mahdollisuuden vakuuttaa omaisuutensa laissa tarkoitettun vahingon varalta jo ennen korvausjärjestelmän muutoksen voimaantuloa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 24/2012 vp — HE 104/2012 vp

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucmér /r
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Raimo Piirainen /sd
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.